

М.А. Анисимова, канд. экон. наук,
*Управление ФАС России по
Свердловской области, г. Екатеринбург*

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье рассматривается сущность антимонопольной политики и основные направления совершенствования антимонопольного регулирования

Как свидетельствует неоклассическая теория, рыночное хозяйство является исходным пунктом предпринимательства, и чем более развитыми и зрелыми являются рыночные институты (правовая система, информационные, кредитно-финансовые институты и др.), тем с меньшими препятствиями сталкивается предприниматель в своей деятельности. Неразвитость рыночной организации, высокие барьеры входа хозяйствующих субъектов на рынок сковывают возможности предпринимательской деятельности, делают актуальным проведение антимонопольной политики, направленной на защиту предпринимательства от их негативных проявлений. По существу конкуренция выступает в качестве основной силы, регулирующей рынок, не допускающей чрезмерной концентрации экономической власти в одних руках и противодействующей монопольным тенденциям в экономике. Поэтому поддержание состязательных условий за лучшие результаты хозяйствования является важнейшим фактором создания благоприятного климата для развития предпринимательства [4, с.81]. Однако существует ряд специфических факторов макропорядка, обусловленных финансово-экономической, правовой, политической нестабильностью, снижающих эффективность антимонопольной политики. До тех пор, пока характер экономики воспроизводит эту нестабильность, барьеры входа будут оставаться объективно высокими при любых мерах антимонопольной политики.

Говоря об антимонопольной политике, следует иметь в виду два уровня ее понимания. В узком понимании антимонопольную политику принято сводить к мероприятиям антимонопольных органов и органов по регулированию деятельности естественных монополий в части осуществления государственного контроля соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, относящихся к системе конкурентного права [7, с.3]. В широком понимании антимонопольная политика с точки зрения защиты предпринимательства – это система мер, направленных на обеспечение конкурентоспособности предприятий и выравнивание условий хозяйствования [2, с. 33]. В этом смысле антимонопольная политика становится главной целью не только специализирующихся на конкурентном праве федеральных органов исполнительной власти, но и всех органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

В литературе существует два основных подхода в определении приорите-

тов антимонопольной политики. Первый подход базируется на том, что если процессы экономической концентрации, происходящие в той или иной отрасли экономики и связанные с созданием более крупной компании, могут в итоге привести к уходу с рынка ее конкурентов или снижению доли рынка, занимаемой ее конкурентами, до уровня, при котором последние больше не смогут эффективно конкурировать с укрупняющейся компанией, то такое слияние подлежит запрету, даже несмотря на то, что в выигрыше от создания крупной компании в соответствующей отрасли могут оказаться потребители продукции отрасли (за счет действия эффекта масштаба, снижения издержек, цен). Данный подход означает приоритет защиты конкурентов друг от друга: чем их больше, тем лучше [7, с.16]. Интерес потребителей здесь вторичен.

По мнению сторонников другого подхода, если укрупнение производства в отрасли может привести, во-первых, к расширению предложения на рынке товаров более высокого качества по более привлекательным ценам, то есть на более выгодных для потребителей продукции условиях, чем готова была предложить каждая из прежде отдельно существующих компаний, а во-вторых, к появлению у конкурентов образовавшейся крупной компании более сильного стимула улучшить характеристики предлагаемой продукции, то государство должно содействовать таким процессам [3, с. 50]. Данный подход означает приоритет защиты конкурентной среды предпринимательства как таковой вне зависимости от количества конкурентов на рынке. Интерес потребителей – первичен.

При проведении активной антимонопольной политики необходимо тщательно проводить различие между монополистом, достигшим доминирующего положения на рынке благодаря успехам в конкурентной борьбе, и монополистом, использующим незаконные средства для противодействия доступу на рынок других хозяйствующих субъектов. При реализации антимонопольной политики необходимо перенести центр тяжести с борьбы с монополиями как организациями на борьбу с монополизмом как явлением, на пресечение злоупотребления доминирующим положением.

Сам факт наличия монополизма не является достаточной характеристикой той или иной хозяйственной ситуации, основанием для вывода о застойных явлениях в экономике. Напротив, наличие рыночной власти создает экономическую базу (концентрация ресурсов) и мотивацию для инновационной деятельности. Последнее обстоятельство особенно важно в том смысле, что рыночная власть фирмы есть своеобразная плата за научно-технический прогресс, что заставляет не только по-иному оценить данное явление с точки зрения экономической эффективности рыночных структур, но и увидеть реальную базу формирования конкурентных преимуществ современной фирмы [6, с. 255].

Однако попытки хозяйствующего субъекта, доминирующего на рынке, сохранить или укрепить свое положение (рыночную власть), используя определенные методы, воздействующие на общие условия конкуренции и ограничивающие ее, наносящие ущерб конкурентам, являются нарушением антимонопольного законодательства и должны пресекаться и устраняться антимонопольными органами. Монополистические действия хозяйствующих субъектов,

занимающих доминирующее положение на товарных рынках, направлены в первую очередь на создание ограничений для доступа на рынок другим хозяйствующим субъектам, вытеснение конкурентов, получение сверхприбыли либо на получение иных преимуществ в предпринимательской деятельности. В конечном итоге это ведет к неоправданным потерям, несбалансированной инвестиционной деятельности, отрицательно сказывается на формировании гармоничной конкурентной среды предпринимательства. Поэтому главной задачей антимонопольной политики в этом направлении является разработка организационно-экономических механизмов, направляющих мощь монополий в общественно необходимое русло [2, с.35]. Это позволит повысить эффективность распределения ресурсов предприятий, усилит экономическую ответственность субъектов рынка, ограничит извлечение монопольной прибыли. Следует отметить, что предупреждение, оперативное выявление и пресечение фактов монополистической деятельности хозяйствующих субъектов оказывает позитивное влияние и на развитие социальных процессов на предприятиях и в регионах, особенно когда пресекается монополистическая деятельность в отношении градообразующих предприятий, от успешной работы которых зависит жизнеспособность населенных пунктов. В подобных случаях следует констатировать достижение не только экономического, но и социального эффекта.

Важность работы по пресечению проявлений монополистической деятельности хозяйствующих субъектов на товарных рынках обусловлена значительным количеством обращений в адрес антимонопольных органов. Так, по данным Управления ФАС России по Свердловской области, злоупотребления хозяйствующих субъектов доминирующим положением является весьма распространенной группой правонарушений. Наиболее распространенными видами злоупотреблений являются: навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, нарушения установленного порядка ценообразования, создание препятствий доступу на рынок. Эти нарушения тормозят развитие предпринимательства, в том числе малого, существенно деформируют структуру региональных товарных рынков.

Более двух третей допускаемых в этой части нарушений (исходя из результатов рассмотрения заявлений) на территории Уральского федерального округа приходится на отрасли топливно-энергетического комплекса, транспорта и связи, являющихся стратегическими, от четкой работы которых зависит стабильная деятельность всех отраслей экономики. Следует подчеркнуть, что в указанных секторах экономики жалобы поступают, в основном, на злоупотребление доминирующим положением субъектами естественных монополий (80 % заявлений). При этом значительно, почти на 10%, возросла за последние два года доля злоупотреблений доминирующим положением предприятиями электроэнергетики.

Повышение эффективности антимонопольного контроля, направленного на сдерживание инфляционных процессов и предотвращение дестабилизации рынка, должно быть увязано с совершенствованием государственного ценового регулирования на продукцию и услуги естественных монополий, основанное, в частности, на принципах рационализации издержек производства и обращения;

поэтапного уменьшения перекрестного субсидирования на основе выравнивания тарифов по регионам, контингентам потребителей (недискриминационное ценовое регулирование); сокращения ценового льготирования отдельных хозяйствующих субъектов и групп хозяйствующих субъектов. Вместе с тем, наиболее эффективной мерой сокращения антиконкурентных нарушений в этой части будет развитие конкуренции в процессе реформирования естественных монополий путем разделения естественно-монопольных и потенциально конкурентных сфер деятельности; усиление государственного контроля на основе обеспечения прозрачности деятельности субъектов естественных монополий, в том числе инвестиционной, с целью недопущения необоснованного увеличения издержек, цен (тарифов) на продукцию и услуги, производимые (реализуемые) в режиме естественно-монопольного состояния рынка.

Экономическая слабость предпринимательства объективно подталкивает его к сотрудничеству с региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Во-первых, в условиях ухудшающейся рыночной конъюнктуры предприятия начинают рассматривать органы власти и местного самоуправления в качестве наиболее привлекательных потребителей своих товаров и услуг, во-вторых, они ищут поддержку региональных властей за счет предоставления субсидий, налоговых льгот [4, с.103]. Подобная регионализация экономических интересов является препятствием для развития предпринимательства, крайне негативно сказывается на конкурентной среде и ведет к подрыву рыночных принципов хозяйствования. Экономические проблемы рыночной экономики региональные органы власти и органы местного самоуправления пытаются решить административными методами, характерными для дореформенного периода, путем незаконного введения запретов на передвижение товаров, ограничения свободы предпринимательской деятельности, создания преимуществ в деятельности для хозяйствующих субъектов, обеспечивающих сохранение равных конкурентных условий. Выравнивание условий хозяйствования, а следовательно, поддержание конкурентности рынков, оказывает позитивное влияние на активизацию предпринимательской функции, что найдет свое выражение в предпринимательском типе воспроизводства, связанном с ростом количества малых предприятий, валового внутреннего продукта, увеличения налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Необходимость осуществления государством регулятивной функции в экономической сфере в том или ином виде очевидна. Однако, определяя роль государства в условиях развития рыночной экономики, необходимо учитывать и способность рынка к саморегулированию. Исходя из этого, нужно искать адекватные пути выстраивания взаимоотношений органов власти и хозяйствующих субъектов. В этой связи, по нашему мнению, необходимо усилить контроль предоставления льгот, преференций отдельным хозяйствующим субъектам; внедрить антимонопольные требования к проведению конкурсов по размещению заказов на поставки товаров для государственных нужд и нужд местного самоуправления, исключению участия в указанных конкурсах структур, аффилированных с организаторами конкурса; ввести запрет на совмещение функций органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов; исклю-

чить практику создания органами власти хозяйствующих субъектов, наделенных функциями или правами этих органов.

Одной из важнейших проблем по уровню социального резонанса на региональном уровне, приводящей к неравным условиям предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов, является проблема отсутствия единого подхода в субъектах РФ и муниципальных образованиях при разработке и реализации мер по регулированию «локальных» естественных монополий. Для ликвидации противоречий между федеральной и региональной политикой в вопросах регулирования деятельности субъектов естественных монополий необходимо уточнить сферы деятельности и установить единые принципы регулирования субъектов естественных монополий на федеральном, региональном, местном уровнях. На законодательном уровне необходимо включить в перечень сфер деятельности естественных монополий такие «локальные» естественные монополии, как транспортировка газа по региональным (местным) газораспределительным сетям и услуги по присоединению к ним, передача электрической и тепловой энергии по региональным (местным) сетям и услуги по присоединению к ним, услуги региональных (местных) систем водоснабжения и водоотведения и услуги по присоединению к ним.

Повышение конкурентоспособности предприятий должно рассматриваться в качестве одной из целей антимонопольной политики. При этом конкурентная среда формируется как продукт «социальной инженерии» с заранее определенными целями укрепления конкурентоспособности [5, с.167]. Меры антимонопольной политики, нейтрализуя рыночную власть у предприятий, способствуют репродукции новаторских функций предпринимательства.

Проблема повышения конкурентоспособности предприятий особенно актуальна для России в современный период вхождения в систему глобальных экономических связей, что будет означать обострение конкуренции как на федеральных, так и региональных рынках со стороны иностранных поставщиков. Сложность проблемы развития конкуренции для России в этих условиях определяется тем, что, с одной стороны, существует потребность в интенсификации соревновательного взаимодействия участников рынка, а с другой – потребность в их защите от конкуренции с целью накопления ими конкурентного потенциала. Противодействие этим негативным для российской промышленности процессам и сохранение ее конкурентоспособности могут быть успешными только при стратегическом планировании экономической концентрации и создании российских корпораций, которые соответствовали бы мировым стандартам и могли бы противостоять агрессивной политике транснациональных корпораций. В этом смысле национальная промышленная политика России с учетом процессов глобализации экономики должна определять приоритеты антимонопольной политики, сферы и механизмы государственного регулирования на среднесрочную перспективу. Даже в условиях глобализации рынков антимонопольная политика должна реализовываться через призму ее влияния на конкурентоспособность национальной экономики, о чем свидетельствует практика индустриально развитых стран, осуществляющих антимонопольное регулиро-

вание с позиций решения задач научно-технического прогресса и укрепления конкурентоспособности национальной экономики [4, с. 302].

Вместе с тем формирование подобных интегрированных структур может нести в себе опасность монополизации как национальной, так и региональной экономики уже со стороны не государственного, а частного капитала. При этом могут иметь место факты злоупотребления доминирующим положением, в том числе связанные с ограничением доступа хозяйствующих субъектов-конкурентов к ключевым мощностям, источникам сырья, каналам сбыта продукции, оказавшимся в структуре вертикальных групп. Олигополистическая структура рынка, формирующаяся в ходе интеграционных процессов, облегчает заключение антиконкурентных соглашений, в том числе о разделе рынков, ценовой политике. Крупные интегрированные структуры обладают мощным лоббистским потенциалом.

Сложные сделки в процессе экономической концентрации, совершаемые, в том числе с участием номинальных держателей и оффшорных компаний, в ряде случаев преследуют цель не только финансовой оптимизации, но и уклонения от соблюдения требований антимонопольного законодательства и сокрытия истинных приобретателей тех или иных активов. Закрытость информации об оффшорных компаниях является серьезным препятствием для реализации контрольных функций, прежде всего в части доказательства наличия группы лиц или аффилированных лиц и может вести к монополизации соответствующих товарных рынков. Необходимо рассмотреть возможность внесения изменений и дополнений в закон о конкуренции в части наделения антимонопольного органа правом на получение информации о компаниях, зарегистрированных в оффшорных зонах.

Актуальными и требующими решения являются проблемы доступа к ключевым мощностям, находящимся в собственности интегрированных структур, в первую очередь – вопросы доступа независимых производителей как к нефтеперерабатывающим мощностям интегрированных компаний, так и производственной инфраструктуре, обеспечивающей транспортировку нефти и газа. Первая из указанных проблем заключается в том, что нефтеперерабатывающие заводы, входящие в состав интегрированных компаний, отдают предпочтение переработке «собственной» нефти (добытой предприятиями этой же нефтяной компании). Заводы, которые действуют в рамках стратегии «головной» компании, несмотря на наличие в некоторых случаях свободных мощностей, отказываются от приема и переработки «чужой» нефти независимых производителей. Аналогичная ситуация имеет место и для независимых автозаправочных станций, не входящих в состав интегрированных компаний, где существует проблема получения ресурсов по рыночным ценам. Следствием этого является устранение с рынка экономически активных агентов, способных обеспечивать занятость, привлекать инвестиции в реальный сектор, развивать рынки [1, с.71]. В антимонопольном законодательстве должны быть представлены общие принципы формирования правил и условий недискриминационного доступа к ключевым мощностям, учитывающим интересы всех заинтересованных сторон. В настоящее время реализация требований недискриминационного доступа

осуществляется антимонопольными органами при определении требований, направленных на обеспечение конкуренции по новым сделкам, но не изменяет уже сложившуюся структуру рынка.

Крупные вертикально интегрированные нефтяные компании, владеющие необходимыми мощностями по транспортировке нефти и газа, имея в собственности объекты трубопроводного транспорта, пытаются создать дискриминационные условия для малых и средних компаний, препятствуя их доступу к производственной инфраструктуре. Анализ практической деятельности малых и средних компаний свидетельствует о том, что применительно к современным условиям их стабильное функционирование позволит обеспечить: прирост продукции нефтедобывающих отраслей; привлечение частных и отечественных и зарубежных инвестиций; ускорение внедрения новых технологий; сохранение существующих и создание новых рабочих мест и снижение тем самым социальной напряженности.

Для решения проблемы недискриминационного доступа малых и средних нефтедобывающих предприятий к объектам инфраструктуры необходимо, на наш взгляд, рассмотреть вопрос о пересмотре положения Федерального закона "О естественных монополиях" в части пропорциональности доступа к системе магистральных нефтепроводов и установлении критериев и механизмов, в том числе учитывающих возможности реализации нефти и нефтепродуктов на внешнем и внутреннем рынке как для вертикально интегрированных компаний, так и для малых и средних независимых компаний. Также представляется целесообразным рассмотреть возможность перехода к предоставлению права доступа к системе магистральных трубопроводов на конкурсной основе.

Библиографический список

1. Князева И.В. Процессы экономической концентрации в России и методологические проблемы антимонопольного контроля / И.В. Князева // Вестник М-ва РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. 2003. № 3. С.67-76.
2. Мокроносов А.Г. Структурная перестройка машиностроения региона: приоритеты и механизм их реализации / А.Г. Мокроносов. Екатеринбург: УрО РАН, 1996. 184 с.
3. Расел П. Антимонопольное законодательство и развитие рыночной экономики в Российской Федерации / П. Расел // США: Экономика, политика, идеология. 1991. № 9. С. 49-54.
4. Тарануха Ю.В. Предприятие и предпринимательство в трансформируемой экономике / Ю.В. Тарануха. М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2003. 368 с.
5. Штайльманн К. Новая философия бизнеса. Т. III. Конкуренция и ее границы / К. Штайльманн. М.; Берлин: Московский издательский Дом, 1998. 367 с.
6. Шумпетер Й. Теория экономического развития / Й. Шумпетер. М.: Прогресс, 1982. 455 с.
7. Южанов И.А. Государственная конкурентная политика в общей стратегии развития / И.А. Южанов // Вестник М-ва РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. 2000. № 3. С.3-20.